Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

443

Besluit van 9 november 2015, houdende vaststelling van regels omtrent experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs (Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 19 juni 2015, nr. WJZ/779081 (10526) directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Gelet op artikel 176k van de Wet op het primair onderwijs, artikel 118t van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11a.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 18 september 2015, nr. W05.15.0195/I);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 november 2015, nr. 819176/10526, directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *Onze Minister:* Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, voor zover het betreft het voortgezet onderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel, Onze Minister van Economische Zaken;

b. *WEB:* Wet educatie en beroepsonderwijs;

c. *WPO:* Wet op het primair onderwijs;

d. *WVO:* Wet op het voortgezet onderwijs;

e. *bevoegd gezag:* bevoegd gezag als bedoeld in de WPO of de WVO;

f. *medezeggenschapsraad:* medezeggenschapsraad van de school of, in geval van een agrarisch opleidingscentrum, de deelnemersraad, de ouderraad en de ondernemingsraad van de instelling;

g. *school:*

a. voor wat betreft het basisonderwijs: school of nevenvestiging van een school als bedoeld in artikel 1 van de WPO alsmede een hoofdvestiging van een school als bedoeld in de WPO;

b. voor wat betreft het voortgezet onderwijs: school als bedoeld in artikel 1, hoofdvestiging als bedoeld in artikel 65, derde lid, nevenvestiging als bedoeld in artikel 16, tweede lid, of leerweg als bedoeld in artikel 10, 10b of 10d van de WVO, of agrarisch opleidingscentrum als bedoeld in artikel 1.3.3 van de WEB, voor wat betreft het daaraan verzorgde voorbereidend beroepsonderwijs;

h. *regelluwe school:* een school ten aanzien waarvan het bevoegd gezag deelneemt aan het experiment op grond van dit besluit.

Artikel 2. Doel experiment

Het doel van het experiment op grond van dit besluit is te onderzoeken of het aan scholen bieden van regelluwe ruimte leidt tot initiatieven die de kwaliteit, of bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs verbeteren en waarvoor na afloop van het experiment definitief ruimte in de WPO en WVO gecreëerd kan worden.

Artikel 3. Regelluwe school

1. Onze Minister kan een school aanmerken als regelluwe school.

2. Een school wordt door Onze Minister slechts aangemerkt als regelluwe school indien:

a. uit een schriftelijke verklaring van de medezeggenschapsraad blijkt dat hij instemt met deelname van de school aan het experiment; en

b. het onderwijs op de school aantoonbaar een goede kwaliteit heeft.

3. Onze Minister kan met het oog op een doelmatige uitvoering van het experiment in elk geval ook het aantal regelluwe scholen beperken of zodanig selecteren dat sprake is van een evenwichtige regionale spreiding.

Artikel 4. Voorwaarden voor concrete afwijking door regelluwe scholen

1. Een bevoegd gezag kan, met inachtneming van het tweede tot en met vierde lid en van artikel 5, ten aanzien van een regelluwe school afwijken van hoofdstuk I, titel I, artikelen 1 en 2, titel II, afdeling 1, afdeling 2, artikelen 47 en 48, en artikel 148 van de WPO en van titel II, afdeling I, hoofdstuk I, en artikel 99 van de WVO en de daarop berustende bepalingen.

2. Een concrete afwijking als bedoeld in het eerste lid vindt slechts plaats indien:

a. de regelluwe school redelijkerwijs aannemelijk maakt dat die afwijking leidt tot verbetering van de kwaliteit of, bij ten minste een gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs; en

b. de medezeggenschapsraad instemt met de concrete afwijking.

3. Een concrete afwijking als bedoeld in het eerste lid is niet toegestaan indien:

a. de belangen van aan de school verbonden personen of van derden daardoor onevenredig kunnen worden geschaad;

b. de toegankelijkheid van het onderwijs daardoor vermindert;

c. de afwijking leidt tot een onevenredige verzwaring van uitvoeringslasten voor Onze Minister; of

d. de afwijking onomkeerbaar is waardoor na afloop van deelname aan het experiment terugkeer naar de oude situatie onmogelijk wordt.

4. Teneinde de leerling in staat te stellen een ononderbroken onderwijsloopbaan te volgen blijft het bevoegd gezag dat toepassing geeft aan het eerste lid gehouden:

a. de centrale eindtoets, bedoeld in artikel 9b van de WPO, af te nemen en een schooladvies als bedoeld in artikel 42, tweede lid, van de WPO vast te stellen voor zover het een school voor basisonderwijs betreft; of

b. artikel 29, eerste lid, van de WVO toe te passen en te waarborgen dat het diploma of het getuigschrift, bedoeld in artikel 29, derde lid, van de WVO, zijn maatschappelijke waarde behoudt voor zover het een school voor voortgezet onderwijs betreft.

Artikel 5. Melding concrete afwijking

1. Het bevoegd gezag meldt een concrete afwijking als bedoeld in artikel 4, eerste lid, schriftelijk aan Onze Minister door middel van een door Onze Minister verstrekt formulier waarvan het model bij ministeriële regeling kan worden vastgesteld.

2. De melding, bedoeld in het eerste lid, bevat:

a. de naam en het adres van het bevoegd gezag en de regelluwe school;

b. de dagtekening;

c. een schriftelijke verklaring van de medezeggenschapsraad waaruit blijkt dat hij instemt met de concrete afwijking;

d. een opgave van de bepaling of bepalingen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, waarvan wordt afgeweken; en

e. een deugdelijke omschrijving van de alternatieve invulling die daaraan zal worden gegeven en het van het doel dat daarmee wordt beoogd.

3. De bevoegdheid tot concrete afwijking, bedoeld in artikel 4, eerste lid, gaat in op het moment waarop het bevoegd gezag van Onze Minister een ontvangstbevestiging ontvangt van de melding, bedoeld in het eerste lid, maar niet later dan acht weken na de dag waarop Onze Minister de melding heeft ontvangen.

4. Een concrete afwijking als bedoeld in het eerste lid kan door het bevoegd gezag worden gemeld tot uiterlijk acht weken voor de dag van aanvang van het voorlaatste gehele schooljaar dat valt binnen de looptijd van dit experiment.

Artikel 6. Mogelijkheid tot afwijken door Onze Minister

1. Het uitgangspunt is gelijkblijvende bekostiging op grond van de WPO, de WVO of de WEB van de regelluwe school ten opzichte van de situatie waarin de school niet zou hebben deelgenomen aan dit experiment.

2. Onverminderd het eerste lid kan Onze Minister ten behoeve van een concrete afwijking als bedoeld in artikel 4 afwijken van de bepalingen omtrent de grondslag en wijze van bekostiging, genoemd in hoofdstuk I, titel IV, afdelingen 1, 2, 4 tot en met 7, afdeling 8, paragrafen 2, 3, 6 en 7, en afdeling 9, paragrafen 1 en 2, van de WPO, in titel III, afdeling II, van de WVO en in hoofdstuk 2, titel 2, van de WEB indien een goede uitvoering van de concrete afwijking daartoe naar zijn oordeel aanleiding geeft of indien een concrete afwijking ongewenste bekostigingseffecten voor Onze Minister tot gevolg zou hebben.

3. Onze Minister neemt een besluit tot afwijking als bedoeld in het tweede lid niet later dan de dag van verzending van de ontvangstbevestiging, bedoeld in artikel 5, derde lid.

Artikel 7. Intrekken aanmerking als regelluwe school

Onze Minister kan besluiten een school niet langer aan te merken als regelluwe school indien:

a. het bevoegd gezag niet voldoet aan de in artikel 9, eerste lid, gestelde voorwaarden;

b. er op de school sprake is van onvoldoende leerresultaten als bedoeld in artikel 10a, tweede lid, van de WPO of in artikel 23a1, tweede lid, van de WVO maar dan gemeten over een periode van één schooljaar; of

c. de concrete afwijking plaatsvindt in strijd met één of meer van de voorwaarden, genoemd in artikel 4.

Artikel 8. Looptijd van experiment

1. Het experiment op grond van dit besluit eindigt zes jaar na de datum van inwerkingtreding van dit besluit.
2. Dit besluit vervalt met ingang van de in het eerste lid bedoelde datum.

Artikel 9. Monitoring en evaluatie

1. Een regelluwe school werkt mee aan de monitoring en evaluatie van de experimenten door Onze Minister.
2. Bij de evaluatie, bedoeld in artikel 176k, vijfde lid, van de WPO en 118t, vijfde lid, van de WVO, zal inzichtelijk worden gemaakt:
a. op welke wijze en in welke mate scholen gebruik hebben gemaakt van de geboden afwijkingsbevoegdheden, waarbij in ieder geval aandacht wordt besteed aan de frequentie van afwijking, het type afwijkingen en de effecten daarvan op de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs op de desbetreffende regelluwe scholen; en
b. op welke wijze de initiatieven van de regelluwe scholen in algemene zin kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs.
3. Onze Minister schakelt een onafhankelijk onderzoeksbureau in ten behoeve van de monitoring, bedoeld in het eerste lid, en de evaluatie, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2016.

Artikel 11. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 9 november 2015

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

Uitgegeven de *zesentwintigste* november 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2015-443
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2015

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze toelichting wordt mede gegeven namens de Staatssecretaris van Economische zaken.

Achtergrond en aanleiding

In het onderwijs zijn regels nodig om de maatschappelijke doelen van kwalitatief, doelmatig en toegankelijk onderwijs te borgen. Het is een grondwettelijke taak van de overheid om bij wet deugdelijkheidseisen te stellen. In de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) is verankerd aan welke eisen scholen in het primair- en voortgezet onderwijs moeten voldoen. Het belang van deze regels is onmiskenbaar. Tegelijkertijd kunnen regels ook leiden tot onwenselijke regeldruk. Regels die bedoeld zijn om de kwaliteit te borgen kunnen in deze situaties innovatie belemmerend werken voor scholen die goed presteren. Bij scholen die hele goede prestaties leveren, zou verdiend vertrouwen meer het uitgangspunt kunnen zijn.

Wat is het probleem?

Het probleem is dat regels soms maatwerk en innovatie in de weg staan.

Er zijn wettelijke regels rond de verplichte inrichting van het onderwijs, de vaste opleidingsduur, vaste onderwijstijden, vaste vakantiespreiding, verplichte examenprogramma's en (centrale) eindtoetsing. Veel scholen geven aan dat deze regels verdere differentiatie en personalisering, die volgens hen nodig (of in elk geval wenselijk) is, in de weg staan. Maatwerk en innovatie zijn nodig om de kwaliteit van het onderwijs te blijven verbeteren. Om de talenten van leerlingen optimaal te ontwikkelen is het belangrijk dat het onderwijsaanbod eigentijds is en goed aansluit bij de beleving van leerlingen. Dat verbeteringen op dit punt wenselijk zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het onderwijsverslag 2013. Hierin komt naar voren dat één op de vijf leerlingen in het voortgezet onderwijs onvoldoende betrokken is bij de lessen. Ook blijkt dat Nederlandse leerlingen minder gemotiveerd zijn in vergelijking met andere landen.[1] Deze discussie hangt samen met de initiatieven die zijn aangekondigd in de brief over toekomstgericht funderend onderwijs (Kamerstukken II 2014/2015, 31 293, nr. 226). Bij de transitie naar meer maatwerk speelt de inzet van ICT een grote rol. Veel scholen zetten digitaal lesmateriaal in om daarmee in het onderwijs meer rekening te kunnen houden met verschillen tussen leerlingen en beter te kunnen aansluiten bij de beleving van leerlingen. Het probleem dat scholen ervaren is dat regels beperkt aansluiten bij deze ontwikkelingen. Een andere belemmering die wordt ervaren is dat diploma's voornamelijk gebaseerd zijn op (centrale) examens die gerelateerd zijn aan landelijke doelen. Schooleigen doelen zouden daarmee te weinig aandacht krijgen en leerlingen die extra uitdaging zoeken bovenop het reguliere curriculum zouden hiervoor niet worden gehonoreerd. Een ander knelpunt dat veel scholen noemen is dat de huidige regels onvoldoende ruimte laten voor 21e eeuwse vaardigheden, zoals samenwerken, kritisch denken en (vakoverstijgende) problemen oplossen. Hoewel scholen nu al ruimte hebben om aan deze vaardigheden aandacht te besteden, ervaren zij een beperking van die ruimte, vanwege een toegenomen nadruk op centrale examens en daarmee op

[1] Onderwijsverslag 2012/2013, p. 12

leerstof die goed meetbaar is.[2] Bij een centraal examen gaat het immers om lesstof die voor alle leerlingen gelijk is en die op een uniforme wijze wordt getoetst. Maatwerk impliceert dat sommige lesstof voor een leerling minder relevant is dan andere en dat er gerichte keuzes worden gemaakt die beter aansluiten bij de interesses, talenten en het nut gezien de vervolgopleiding van een leerling. Het experiment kan daarmee een impuls geven aan de ontwikkeling van een meer eigentijds en uitdagend onderwijsaanbod.

De hypothese van het experiment is dus dat regels aan innovaties in de weg kunnen staan. Per afwijking blijkt de concrete hypotheses of probleemanalyses te verschillen. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat er meerdere scholen zijn die graag in de derde klas van het havo of vwo meer focus willen aanbrengen in het onderwijsaanbod. Door vakken te laten vallen die geen deel uit maken van het profiel dat naar verwachting gekozen wordt, kunnen de vakken die daar wel onderdeel van uitmaken verdiept worden. Scholen verwachten dat dit ten goede komt aan een betere profielkeuze. Het probleem bij de huidige systematiek is volgens deze scholen dat leerlingen een profiel moeten kiezen, zonder diepgaande ervaringen te hebben opgedaan met de vereiste profielvakken. Ook zijn er scholen die de wettelijk verplichte onderwijstijd iets naar beneden willen bijstellen om daarmee voor docenten ruimte te creëren voor een betere voorbereiding, onder andere door na- en bijscholing, samen lessen voor te bereiden, nieuwe programma's op te zetten, etc. Er zijn ook scholen die meer ruimte willen in de huidige verplichte standaardprogramma's om meer aandacht te kunnen besteden aan maatwerk. Door de keuzemogelijkheden uit te breiden en aandacht te besteden aan vaardigheden, zoals ondernemerschap, presentatievaardigheden, kritisch denken, kan beter aangesloten worden op de talenten van de leerling. Het gaat kortom om een keur van wettelijk eisen (o.a. onderwijstijd, verplichting moderne vreemde taal, verplichting alle keuzemogelijkheden open te houden in het derde leerjaar havo/vwo, kerndoelen, profieleisen, verplichte centrale eindexamens) die niet altijd los van elkaar kunnen worden gezien. Naar verwachting zal deze eerste inventarisatie nog verder aangevuld worden.

Ook de akkoorden per sector vragen aandacht voor meer ruimte en flexibilisering. Zo is in het sectorakkoord VO de wens geuit om meer ruimte en flexibiliteit te creëren. Die ruimte en flexibiliteit zijn nodig om onderwijs op maat mogelijk te maken: «De leerling volgt nog vaak de structuur, terwijl de structuur de leerling zou moeten volgen.»[3] Ook in het sectorakkoord PO wordt gewezen op het belang van ruimte en het zinvol hanteren van regels: «De school van 2020 kan alleen in een gezamenlijk proces gerealiseerd worden. Hierin werken teams in de scholen samen met hun besturen. Het realiseren van dit toekomstbeeld vraagt om een overheid die niet alleen stuurt via regels en formats, maar die vooral ook ruimte en ondersteuning biedt aan de scholen om dit toekomstbeeld waar te maken.»[4] In navolging hiervan pleitte voorzitter van de VO-raad Paul Rosenmöller onlangs voor een maatwerkdiploma. Het maatwerkdiploma zou een oplossing kunnen zijn voor het probleem dat leerlingen met grote begaafdheid op een relatief smal gebied nu voor een schoolsoort worden

---

[2] Vlg pre-advies van het platform onderwijs 2032: «Het lesmateriaal en de toetsings- en examendruk die scholen ervaren, bepalen te veel de vrije ruimte die ze op dit moment hebben. Scholen gebruiken de vrijheid van onderwijs nog te weinig om samenwerking tussen vakgebieden te zoeken, eigen inhoudelijke keuzes te maken en leerlingen verdieping op maat aan te bieden.» Zie http://onsonderwijs2032.nl/wp-content/uploads/2015/09/Hoofdlijn-advies-Een-voorstel-Onderwijs2032.pdf

[3] *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit* Sectorakkoord VO 2014–2017 p. 7

[4] Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 211

geselecteerd, gebaseerd op de gebieden waarop ze het minst begaafd zijn. Tegelijkertijd zijn de consequenties hiervan aanzienlijk en lijkt het verstandig om eventuele stappen in die richting op kleine schaal te beproeven.

Voorts wijst de Onderwijsraad (hierna: de Raad) in zijn advies «Een onderwijsstelsel met veerkracht» op het belang van ruimte om te innoveren voor scholen.[5] De Raad vindt dat het een van de belangrijkste taken van de overheid is om te zorgen voor een samenhangend onderwijsstelsel dat meegaat met de tijd. Voor een dergelijk veerkrachtig stelsel geeft de Raad aan meer variëteit in het onderwijs als noodzakelijk te zien. Behoeften kunnen lokaal verschillen en scholen hebben ruimte nodig om innovaties te realiseren. Meer ruimte leidt tot meer verscheidenheid. De Raad wijst er op dat die verscheidenheid het stelsel als geheel veerkrachtiger maakt. De Raad pleit daarom voor (experimenteer) ruimte om deze variëteit te bevorderen. De Raad benadrukt echter dat de overheid onderwijsbesturen ook actief moet stimuleren om het onderwijsaanbod te blijven vernieuwen. Dit pleidooi wordt ondersteund door Maarten Camps, secretaris-generaal bij het Ministerie van Economische Zaken. In zijn nieuwjaarsartikel van 2014 stelt hij dat instituties zoals scholen vaak gericht zijn op de bestaande orde. Vernieuwing past niet altijd binnen de bestaande kaders en vereist soms andere vormen van regulering.[6]

Ten slotte zijn in het parlement voorstellen gedaan om de beschreven problemen op te lossen. Tijdens de behandeling van de onderwijsbegroting 2014, deed het lid Rog (CDA) een voorstel voor een experiment waarin goed presterende scholen meer ruimte krijgen.[7] Dit is in lijn met het gedifferentieerd toezicht van de inspectie, waarbij verdiend vertrouwen wordt beloond. Zoals aangekondigd in de brief van 28 maart 2014, zullen scholen met bovengemiddelde kwaliteit en een goede kwaliteitszorg minder intensief en minder frequent door de inspectie worden bezocht (Kamerstukken II 2013/14, 33 905, nr. 1).

Om scholen de ruimte te geven om te innoveren en daarmee nieuwe oplossingen te beproeven voor de hierboven beschreven problemen zal daarom een experiment regelluwe scholen worden gestart. In de brief van 6 november 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 29 546, nr. 18) is aangekondigd dat scholen met aantoonbaar goede kwaliteit uitgenodigd worden om deel te nemen aan dit experiment.

Het idee van regelluwe of regelarme scholen is niet nieuw. Tijdens het debat over de onderwijsbegroting 2001 heeft het lid Ross-Van Dorp (CDA) het voorstel gedaan om regelvrije scholen te benoemen. De toenmalige Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap omarmde dit voorstel.[8] Onder de noemer «Initiatiefrijke scholen» heeft een aantal scholen op specifieke onderdelen de ruimte gekregen om te experimenteren. In het voortgezet onderwijs zijn hiervoor de afwijkingsmogelijkheden van artikel 25 en artikel 29 van de WVO benut. Een aantal experimenten heeft uiteindelijk geleid tot definitieve wijzigingen in de regelgeving, waaronder de mogelijkheid een of meerdere examenvakken in het voorlaatste jaar af te sluiten.[9]

---

[5] Een onderwijsstelsel met veerkracht, Onderwijsraad, december 2014.
[6] Maarten Camps, «Kiezen voor Kansen» in: *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 100, 8 januari 2015 p 6–10.
[7] Handelingen II 2013/2014, nr. 31-6, p. 40.
[8] Handelingen II 2000/01, nr. 22 p. 1704–1756 resp. nr. 23 p. 1819–1853.
[9] Zie voor de initiatiefrijke scholen de brief van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund van 11 juli 2002 aan de Kamer, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2005/10/14/ontwerpwedstrijd-en-initiatiefrijke-scholen.html.

Ook het innovatieplatform, ingesteld in 2003 door het kabinet Balkenende II om innovatie te bevorderen, heeft al eerder gepleit voor regelvrije scholen.[10] Om talentontwikkeling te bevorderen zouden scholen zich voor een aantal jaren moeten kunnen kwalificeren als regelvrije school. De regelvrije school zou haar voornemens in een plan van activiteiten moeten opnemen. Het verlies aan «verticaal toezicht» zou gecompenseerd moeten worden binnen een netwerk van horizontale relaties.

In de zorg is ervaring opgedaan met zogenoemde regelarme instellingen. In de brief van 27 januari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 620, nr. 2) kondigde de toenmalige staatssecretaris van VWS een experiment met regelarme zorginstellingen. Uit de tussenevaluatie is gebleken dat het experiment leidt tot betere kwaliteit en doelmatigheid (Kamerstukken II 2014/15, 31 765, nr. 95). In veel gevallen heeft het experiment geleid tot een cultuurverandering met meer tevreden cliënten en medewerkers als gevolg.

Doel van het experiment

Het doel van het experiment is beschreven in artikel 2: onderzoeken of het bieden van regelluwe ruimte leidt tot initiatieven die de doelmatigheid of kwaliteit van het onderwijs ten goede komen en waarvoor na afloop van het experiment definitief ruimte in de WPO en WVO gecreëerd kan worden. Het geven van ruimte is dus geen doel op zich. Scholen worden door het geven van ruimte uitgedaagd om de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van hun onderwijs te verbeteren. Het gaat bij het experiment er ook niet om dat scholen geselecteerd worden met innovatieve plannen die mogelijk worden gemaakt door het bieden van regelruimte. De insteek is juist omgekeerd: de vraag is of het bieden van ruimte leidt tot innovaties. Het is mogelijk dat scholen heel enthousiast gebruik maken van de geboden ruimte. Het is echter ook denkbaar dat sommige scholen maar heel beperkt gebruik maken van de geboden ruimte. Op die manier kan ook onderzocht worden op welke terreinen scholen graag meer ruimte wensen en op welke terreinen die behoefte er nauwelijks is. Waar uit het experiment blijkt dat de geboden ruimte leidt tot succesvolle innovaties in termen van kwaliteit of doelmatigheid, kan besloten worden na afloop ervan definitief ruimte in de WVO of WPO of onderliggende regelgeving te creëren.

Deelnemers aan het experiment

Scholen met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit en toestemming van de medezeggenschapsraad kunnen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister) worden aangewezen om deel te nemen aan het experiment regelluwe scholen. Wanneer sprake is van een school met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit en hoe dit wordt beoordeeld zal hieronder worden toegelicht. Voor wat betreft het voorbereidend beroepsonderwijs verbonden aan agrarische opleidingscentra geschiedt deze aanwijzing door de staatssecretaris van Economische Zaken. De door de Minister als deelnemers aan het experiment aangewezen scholen worden aangemerkt als «regelluwe scholen». Een school met de status «regelluw» heeft vervolgens de bevoegdheid om af te wijken van regelgeving zoals benoemd in artikel 4.

---

[10] Zie het rapport *Leren excelleren. Talenten maken het verschil,* verzonden als bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 27 406, nr. 90.

Voor de figuur van aanwijzing door de Minister van deelnemende scholen, in plaats van een aanvraagprocedure waarbij scholen een aanvraag voor deelname indienen bij de Minister, is bewust gekozen. Het doel van het experiment is het verzamelen van informatie over eventueel definitief bruikbare innovatieve initiatieven die binnen de setting van het experiment ontstaan. De opzet en invulling van het experiment, waarbij intensieve samenwerking tussen de Minister en de regelluwe scholen het uitgangspunt vormt om te komen tot een innovatief klimaat waarbinnen afwijkingen succesvol kunnen worden ingevuld, staat in verband met uitvoeringslasten voor de Minister alleen een beperkt aantal deelnemers toe. Tegelijkertijd dient het aantal deelnemers wel een zodanig substantiële omvang te hebben dat het experiment voldoende informatie oplevert om hieraan conclusies aan te verbinden. Potentiële deelnemers worden op de hoogte gesteld van het experiment en kunnen zich aanmelden voor deelname.

De Minister heeft daarom op grond van het besluit een bevoegdheid gekregen tot het aanwijzen van deelnemers aan het experiment, waarbij voor potentiële deelnemers alleen als voorwaarden gelden dat zij een aantoonbaar goede onderwijskwaliteit hebben en dat de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met deelname.[11] Met het oog op de hierboven geschetste uitvoerbaarheid en doelmatigheid van het experiment heeft de Minister beleidsruimte gekregen om binnen deze criteria het aantal deelnemers verder te beperken of regionaal te spreiden. De Minister zal van deze beleidsruimte gebruik maken en zich bij het aanwijzen van deelnemers voor dit experiment in eerste instantie beperken tot «Excellente Scholen». De «Excellente Scholen» hebben in een uitgebreid beoordelingsproces[12] aangetoond dat hun onderwijskwaliteit van hoog niveau is. De jury hanteerde daarbij de volgende criteria:
• onderwijsresultaten breed opgevat;
• heldere visie op onderwijs;
• zelflerend vermogen van de school;
• de omstandigheden waaronder een school werkt;
• de manier waarop een school zich onderscheidt, zoals aandacht voor excellentie en hoogbegaafde leerlingen.[13]

Vanwege hun bijzondere prestaties vormen Excellente Scholen de voorhoede van het onderwijs in Nederland. «Excellente Scholen» hebben dit weliswaar weten te bereiken binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving, zij hadden geen regelluwe status nodig om goed te presteren. Daar staat tegenover dat «Excellente Scholen» een heldere, gedragen visie hebben op onderwijskwaliteit. Ze zijn daarmee bij uitstek in staat om op een verantwoorde wijze ook buiten de gevestigde kaders te opereren. Het geven van ruimte kan deze scholen juist uitdagen om te innoveren en zo de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs verder te verbeteren. Daarnaast heeft een «Excellente School» stevig grip op het onderwijsproces en zijn de leeropbrengsten van hoog niveau. Er is sprake van een goed ontwikkeld lerend vermogen. Dit geeft het vertrouwen dat «Excellente Scholen» goed om kunnen gaan met de gegeven ruimte. Het stellen van de voorwaarde dat de school excellent is, betreft dus een belangrijke kwaliteitsborging.

---

[11] Waar het gaat om een agrarisch opleidingscentra komt hiervoor in de plaats het advies van de medezeggenschapsorganen bedoeld in hoofdstuk 8a van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB).

[12] Zie voor deze systematiek de publicatie van de jury *Maatgevende scholen III, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/predicaat-excellente-scholen/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/01/26/maatgevende-scholen-iii.html*

[13] Zie *Maatgevende scholen III voor een uitwerking van deze criteria in indicatoren*

In eerste instantie zullen de scholen voor primair- of voortgezet onderwijs die in 2013 en 2014 excellent zijn bevonden in aanmerking komen voor erkenning als regelluwe school. Het gaat om 54 scholen die in aanmerking komen, waarbij verwacht wordt dat 30–40 van deze scholen daadwerkelijk zullen deelnemen. In welke mate scholen zullen afwijken van de regelgeving is op voorhand lastig in te schatten. Op basis van de eerste ervaringen met het experiment kan bepaald worden welke initiatieven het meest kansrijk zijn. Het behoort tot de mogelijkheden dat deze initiatieven verder opgeschaald worden. Er worden dan scholen benaderd die ook met dit specifieke onderwerp willen experimenteren. Daarnaast is het mogelijk dat andere dan «Excellente Scholen» deelnemen aan het experiment. Omwille van een doelmatige selectie wordt gedacht aan scholen die in het kader van het gedifferentieerd toezicht het oordeel goed van de inspectie. Deze categorie wordt momenteel in een pilot beproefd en zal de komende jaren landelijk worden uitgerold. De ervaringen met de «Excellente Scholen» die zullen starten met het experiment, zullen moeten uitwijzen of deze uitbreiding mogelijk en wenselijk is, en welke scholen daar eventueel voor in aanmerking kunnen komen. Uitgangspunt blijft dat er sprake is van aantoonbaar goede onderwijskwaliteit. Daarbij zullen de hierboven genoemde criteria die de jury Excellente Scholen gebruikt bij het beoordelen of er sprake is van excellente onderwijskwaliteit een leidraad vormen.

Opzet van het experiment

Het besluit op grond waarvan dit experiment mogelijk wordt, berust op artikel 176k van de WPO en artikel 118t van de WVO.[14] De «regelluwe scholen» wordt alle afwijkingsruimte geboden die de wettelijke experimenteergrondslag in de WPO en de WVO (respectievelijk artikel 176k en artikel 118t) mogelijk maakt. Dat betreft een hoeveelheid aan onderwerpen zoals bijvoorbeeld: uitgangspunten, doelstellingen en inhoud van het onderwijs, de zorg voor zieke leerlingen, onderwijstijd, rapportage over vordering leerlingen, schoolplan, schoolgids, scheiding bestuur en toezicht, aansluiting bij samenwerkingsverbanden, bekwaamheidseisen, toelating, ontwikkelingsperspectief, aansluiting bij klachtencommissie en tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs.

Scholen kunnen bijvoorbeeld de ruimte benutten door het centraal examen in het voorlaatste jaar af te nemen om zo in het laatste jaar extra verdieping aan te brengen en dit te toetsen in schoolexamens. Het wordt daarmee ook mogelijk om met een certificaat van bijvoorbeeld Cambridge Engels op een niveau dat het centraal examen tenminste overstijgt, vrijstelling voor dat centraal examen te krijgen. Maar ook initiatieven op gebied van flexibilisering van onderwijstijden, vakanties, opleidingsduur, het curriculum of onderwijstijd zijn denkbaar.

Er wordt in dit experiment niet vooraf geïnventariseerd welke knelpunten scholen ervaren en welke oplossingen daarvoor kunnen worden aangedragen, om vervolgens elke oplossing afzonderlijk in een gericht experiment te beproeven. Er zijn vier redenen waarom de aanpak bewust omgekeerd is en scholen juist eerst ruimte wordt gegeven zodat zij vervolgens zelf kunnen aandragen op welke wijze zij die knelpunten willen oplossen. Ten eerste sluit deze aanpak het beste aan bij een bottom-up benadering. Scholen ervaren zelf in de praktijk problemen of zien kansen en worden daarom zelf in staat gesteld oplossingen aan te

[14] En op artikel 11a.1 van de WEB waar het gaat om het eventueel vaststellen van afwijkende bekostiging van het voorbereidend beroepsonderwijs in de agrarische opleidingscentra. De onderwijsinhoudelijke afwijkingsbevoegdheden op grond van artikel 4 van het besluit lopen via artikel 19 WVO mee met de experimenteergrondslag in artikel 118t van de WVO.

dragen en te beproeven. Het uitgangspunt van regelluwte schept daarbij een noodzakelijke sfeer van vertrouwen, creativiteit en innovatie waarin allerlei vanzelfsprekendheden en ingesleten gewoontes ter discussie komen te staan. Ten tweede is dit uit overwegingen van doelmatigheid en duurzame wet- en regelgeving. Te verwachten is dat de oplossingen die scholen aandragen en de punten waar zij ruimte wensen zeer divers zijn. Met dit besluit wordt een veelheid aan initiatieven mogelijk gemaakt, zonder dat voor elk initiatief een afzonderlijk besluit moet worden opgesteld. Ten derde maakt deze aanpak een dynamisch experiment mogelijk. Scholen kunnen gedurende het experiment op basis van concrete ervaringen bijsturen, door bijvoorbeeld aanvullende concrete afwijkingen te starten. Ten vierde vervult de rijksoverheid hiermee een voorbeeldfunctie ten opzichte van andere regulerende actoren, zoals besturen, gemeenten, werkgevers en werknemers, etc. Daarmee kan de rijksoverheid bovendien op deze actoren een appel doen om – samen met de scholen – kritisch te bezien waar zij ruimte zouden kunnen geven. Dit bevordert het aanpakken van regeldruk, ook wanneer regels niet afkomstig zijn van de overheid.

Er is nadrukkelijk voor gekozen om regelluwe scholen alle afwijkingsruimte te bieden die de experimenteergrondslag mogelijk maakt. Het is immers vooraf niet volledig te overzien van welke ruimte scholen gebruik willen maken. De vooronderstelling is hierbij dat regels vatbaar zijn voor verbetering. In het experiment wordt een zo groot mogelijk aantal regels ter discussie gesteld. Scholen krijgen de ruimte om in afwijking van regels initiatieven te ontplooien. Evaluatie van die initiatieven moet een antwoord geven op de vraag of verbetering dan wel afschaffen van bepaalde regels wenselijk is. Hoewel het soms gaat om fundamentele onderdelen van onderwijswetgeving, zoals doelen van het onderwijs of examinering, is het denkbaar dat scholen op deze punten voorstellen doen die kunnen leiden tot verbetering van kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs. Dat er daarbij sprake is van een zekere mate van rechtsongelijkheid en onzekerheid is inherent aan het uitvoeren van een experiment. Door de afwijkingsruimte maximaal te houden wordt de ruimte voor innovatie van de experimenteerbepaling echter optimaal benut. Daarnaast biedt het mogelijkheden om wetgeving te vernieuwen.[15]

Iedere concrete afwijking wordt, met het oog op toezicht en evaluatie, onder een korte motivering door de school bij de Minister gemeld. Scholen geven aan welk initiatief zij willen ontplooien en van welke regel hiervoor afwijk nodig is. Ook dient de concrete afwijking instemming van de medezeggenschapsraad te hebben en deze dient voorts te voldoen aan twee algemene voorwaarden: de afwijking dient tot doel te hebben verbetering van de kwaliteit of, bij gelijk blijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs.

De Minister heeft de bevoegdheid om scholen die in strijd handelen met de hiervoor omschreven voorwaarden niet langer als regelluw aan te merken, waarmee voor deze scholen de afwijkingsbevoegdheid vervalt. Deze algemene en procedurele voorwaarden waarborgen dat met de geboden ruime afwijkingsbevoegdheid zorgvuldig wordt omgegaan en geven invulling aan aanhoudende zorg voor het onderwijs. De ruimte wordt immers geboden aan scholen met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit, terwijl instemming van de medezeggenschapsraad en toestemming van de Minister vereist is. Het oogmerk van kwaliteitsverbetering of doelmatigheidsverbetering is steeds gerelateerd aan het huidige wettelijk kader, dat daarmee het uitgangspunt vormt voor de beoordeling

---

[15] Zie voor een uitgebreide analyse op dit punt S. Ranchordas, «De vele gezichten van experimentwetgeving» in: *Tijdschrift voor Wetgeving* 2013, nr 1, p 2–15.

door de Minister of aan dit oogmerk wordt voldaan. Een uitgebreidere omschrijving van de procedure voor afwijken is terug te vinden in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

In plaats van het vooraf en van bovenaf door de regering concreet en exact invullen van de wijze waarop door regelluwe scholen van de voorschriften, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het besluit kan worden afgeweken is er dus voor gekozen om de wijze van afwijken in te vullen door het stellen van algemene randvoorwaarden, doel- en procedurevoorschriften. Deze invulling van de wijze waarop wordt afgeweken van de in artikel 4, eerste lid, van het besluit bedoelde bepalingen laat enerzijds ruimte voor «bottom-up» innovatie door scholen en waarborgt anderzijds dat de afwijkingsruimte op verantwoorde wijze wordt ingevuld, waarmee wordt voldaan aan de inhoud en strekking van de voorwaarden genoemd in het eerste lid, onderdeel b, van artikel 176k WPO en artikel 118t WVO. Een belangrijk uitgangspunt bij dit experiment is immers om aan scholen ruimte te geven waardoor zij zelf kunnen bepalen welke ruimte zij willen benutten en op welke wijze zij deze ruimte willen invullen teneinde tot innovatieve maatregelen te komen die de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs bevorderen. Een meer traditionele, afgebakende en concrete invulling in het besluit van de wijze waarop regelluwe scholen mogen afwijken zou aan deze doelstelling in de weg staan.

De voorgenomen start van het experiment is 1 januari 2016. Dit geeft scholen de mogelijkheid om de periode tot 1 augustus 2016 te benutten voor het melden en opstarten van concrete afwijkingen, die dan in het schooljaar 2016–2017 benut kunnen worden. Met het oog op een zinvolle evaluatie kan tot uiterlijk acht weken voor de aanvang van het voorlaatste gehele schooljaar dat valt binnen de looptijd van het experiment een melding tot een concrete afwijking worden gedaan.

Randvoorwaarden

Regels stellen niet alleen kaders richting scholen, maar kunnen ook de belangen van betrokkenen, zoals ouders en leerlingen, borgen. Het is daarom, en vanwege de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs, wenselijk het experiment met een aantal algemene waarborgen te omkleden. Scholen krijgen veel ruimte, tegelijkertijd gelden enkele randvoorwaarden die voldoende onderwijskwaliteit moeten borgen. Daarbij is het huidig wettelijk kader het referentiepunt.

Om te kunnen nagaan of de deelnemende scholen voldoen aan de randvoorwaarden, maar ook om het experiment te kunnen monitoren en evalueren, geldt een meldingsprocedure. Het bevoegd gezag meldt iedere concrete afwijking ten behoeve van de regelluwe school bij de Minister. De Minister stelt daartoe een meldingsformulier vast, waarin alle voor de melding relevante onderwerpen aan bod komen.

Zoals hierboven gesteld is een belangrijke randvoorwaarde dat het onderwijs op de deelnemende scholen van aantoonbaar goede kwaliteit is en dat de medezeggenschapsraad instemming verleent aan deelname aan het experiment. Daarnaast gelden per afwijking de volgende eisen:

• De medezeggenschap stemt in met de concrete afwijking. Op die manier worden de belangen van docenten, ouders en leerlingen geborgd. De school zal in dialoog met deze belanghebbenden, zoals die vertegenwoordigd zijn door de medezeggenschapsraad, het experiment vormgeven.

• Afwijking kan – conform het experimenteerartikel – alleen met het oog op verbetering van kwaliteit of doelmatigheid. Dit is een vereiste op grond van de artikelen 176k van de WPO en 118t van de WVO. De school moet hierbij redelijkerwijs aannemelijk maken dat de afwijking inderdaad leidt tot verbeterde kwaliteit of doelmatigheid.

• De toegankelijkheid van het onderwijs mag niet in het geding zijn. Alle leerlingen hebben recht op goed onderwijs. Een school mag in het kader van het experiment geen drempels opwerpen voor leerlingen, zeker niet waar sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte.

• Afwijking mag de belangen van derden niet onevenredig schaden. Hiermee worden de belangen van anderen dan het schoolbestuur geborgd.

• Afwijking mag niet onomkeerbaar zijn zodat na afloop van deelname aan het experiment terugkeer naar de oude situatie onmogelijk zou worden.

• Doorstroom mag niet belemmerd worden. In het basisonderwijs moet er een eindtoets te worden afgenomen en een schooladvies worden vastgesteld. In het voortgezet onderwijs moet het civiel effect van diploma's geborgd zijn. Het is immers in het belang van de leerling dat er sprake is van een doorlopende leerlijn en er voldoende aansluiting is op het vervolgonderwijs.

• De afwijking leidt niet tot een onevenredige verzwaring van de uitvoeringslasten voor de Minister. Het is denkbaar dat een gewenste afwijking ingrijpende consequenties heeft voor de uitvoering van wet- en regelgeving. Hierbij wordt specifiek gedacht aan grote aanpassingen van systemen voor de registratie van onderwijsgegevens, voor bekostiging en voor de uitvoering van de centrale examens door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Als uit een toets van DUO blijkt dat hiervan sprake is zal de Minister geen goedkeuring verlenen.

Afwijking is toegestaan vanaf het moment dat de Minister de ontvangst van de melding heeft bevestigd. Bij de uitvoering van het experiment kan echter blijken dat een situatie ontstaat die in strijd is met een van de voorwaarden. De voorwaarden en bijbehorende criteria veranderen echter niet. Gedacht kan worden aan een afwijking die in de praktijk blijkt te leiden tot het onevenredig schaden van de belangen van derden. Dit kan bijvoorbeeld aan het licht komen door signalen van deze derden. Als komt vast te staan dat een concrete afwijking plaatsvindt in strijd met de randvoorwaarden dan komt daarmee vast te staan dat er geen bevoegdheid is tot afwijken. In die gevallen zal de school door de Minister daarop worden aangesproken. De inspectie kan dan handhaven op grond van de «gewone» wettelijke bepalingen. Als uiterste maatregel kan door de Minister besloten worden deelname aan het experiment te beëindigen. Deelname aan het experiment kan voorts beëindigd worden wanneer sprake is van onvoldoende leerresultaten. De belangen van leerlingen worden op die manier extra geborgd.

Bovenstaande kaders laten onverlet dat de taken en bevoegdheden van de inspectie ook ten aanzien van de regelluwe scholen van toepassing zijn. De Wet op het onderwijstoezicht blijft immers van kracht en daarmee het reguliere toezicht op deze scholen. Omdat het gaat om «Excellente Scholen», zijn er naar verwachting weinig toezichtacties nodig. Wel zal de inspectie, net als bij andere scholen, alert zijn op dalende leerresultaten en andere signalen die wijzen op een verhoogd risico. Ook kunnen regelluwe scholen vanwege het bestuursgerichte toezicht nog steeds object van onderzoek zijn. Van de inspectie wordt in verband met de deelname van de school aan het experiment evenwel geen actieve controle verlangd of een school voldoet aan de voorwaarden voor deelname aan het experiment. Om haar toezichthoudende taak ten aanzien van de deelne-

mende scholen passend uit te kunnen voeren, zal de inspectie geïnformeerd worden over afwijkingen die per school toegestaan zijn.

Monitor en evaluatie

Met het oog op de evaluatie zal het experiment gemonitord worden. Een monitor zal nagaan op welke wijze scholen gebruik maken van de ruimte. In dit onderzoek zal de afwijking van een bepaalde regel de afhankelijke variabele zijn. Er ontstaat een experimentele groep van scholen die naar allerlei kenmerken nog nader geclusterd kunnen worden en die afwijken van één bepaalde regel. Deze scholen kunnen vergeleken worden met elkaar zodat zicht ontstaat op type afwijkingen binnen één bepaalde afwijkingsbevoegdheid. Het is daarbij ook eenvoudig na te gaan hoe vaak een afwijking aangevraagd wordt. De groepen scholen die geclusterd zijn naar afhankelijke variabele kunnen vergeleken worden met soortgelijke scholen in Nederland die niet van deze regel afwijken. Daarnaast vindt een vergelijking plaats van de school met zichzelf in de tijd. Een jaarlijkse meting, voorafgegaan door een nulmeting op de school, geeft inzicht in de «gebeurtenisketens» die ontstaan na de interventie/innovatie die mogelijk geworden is door de afwijkingsbevoegdheid. De basis is de ex ante evaluatie van de hypothese(s) van de school en van de interventies die men onderscheidt. Om inzicht te krijgen in het (causale) verband tussen interventie, verandermechanisme en uitkomsten, worden de volgende methodes ingezet: procesevaluatie, effectevaluatie en verklarende evaluatie. Procesevaluatie is kwalitatief onderzoek met behulp van interviews en focusgroepen. Er komen hier in ieder geval drie niveaus aan de orde teneinde zicht te krijgen op kwaliteit en doelmatigheid: ideëel (veranderingen in het denken, de theorie), formeel (nieuwe rollen, infrastructuren, andere voorwaardelijke factoren) en operationeel (onderwijsleerproces). Bij effectevaluatie worden per school, en per afhankelijke variabele resultaten van de interventie voorzien. Deze kunnen zich op individueel niveau van een leerling of leraar voordoen, op het niveau van de klas of groep, en op niveau van de school als geheel. Doel van de effectevaluatie is allereerst vanuit de ex ante evaluatie en de procesevaluatie beoogde en gepercipieerde uitkomsten te inventariseren, en vervolgens te bepalen hoe deze als uitkomstmaten kunnen worden gemeten met welke instrumenten in welk type effectonderzoek. De verklarende evaluatie is gewijd aan het vaststellen van (causale) verbanden tussen uitkomsten, verandermechanismen die de uitkomsten hebben veroorzaakt, de interventie/innovatie die de verandering op gang heeft gebracht en redeneerketens en gebeurtenisketens.[16]

Bij de evaluatie wordt in ieder geval aandacht besteed aan de frequentie van afwijking, het type afwijkingen en de effecten daarvan op de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs op de desbetreffende regelluwe scholen. En aan de wijze waarop de initiatieven in algemene zin kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs. De monitor die de benodigde informatie zal ophalen, sluit hiervoor aan bij de doelen die scholen zelf voor ogen hebben bij de concrete afwijkingen. De bij het experiment betrokken onderzoekers zullen in overleg met scholen daarbij opstellen welke doelen worden geëvalueerd, zie ook de hierboven beschreven onderzoeksmethode. Het zal daarbij gaan om onderzoekbare doelen, zoals verbetering van de leerresultaten, een betere profielkeuze, een betere aansluiting op het vervolgonderwijs, het bieden van meer maatwerk, vermindering van administratieve lasten, bevordering van (internationaal) burgerschap, de ontwikkeling van creativiteit en van sociale, culturele en lichamelijke

[16] Pater, C.J., Sligte, H.W.& Eck, E. van (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek.* Rapport 882. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

vaardigheden. Maar ook uitkomsten als de verhoging van de motivatie van leerlingen en docenten, meer maatwerk en ruimte voor talentontwikkeling en een eigentijds en uitdagend onderwijsaanbod zijn van belang. Een voorbeeld van de onderzoekaanpak kan geschetst worden aan de hand van afwijkingen van regels over het curriculum. Op basis van de inventarisatie tot nu toe, liggen de beoogde opbrengsten binnen dit voorbeeld op twee overkoepelende terreinen:

a) meer maatwerk kunnen bieden aan leerlingen, zodat zij een hoger uitstroomniveau bereiken of sneller kunnen doorstromen in de richting van een opleiding of beroep dat bij hun talenten en interesses past,

b) modernisering van het onderwijs om leerlingen beter te kunnen voorbereiden op de eisen van vervolgonderwijs en de huidige beroepspraktijk.

De onderzoekaanpak bestaat uit een jaarlijkse cyclus waarin de volgende stappen worden doorlopen: interviewronde (schoolleiding, betrokken docenten, leerlingen), verzamelen en analyse van documenten, toepassing van metingen en een analyse van resultaten. Ter beoordeling van de bereikte opbrengsten (kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs) kunnen kwalitatieve data worden verzameld bij leerlingen, docenten en schoolleiding over de redenen van leerlingen voor hun keuze om al dan niet deel te nemen aan de vernieuwing, hun oordeel over de kwaliteit van de vernieuwing, hun oordeel over de mate waarin de vernieuwing leidt tot betere studiekeuze of aansluiting op vervolgonderwijs en (hogere) doorstroom. Bij vervolgmetingen na enkele jaren kan ook gekeken worden naar schoolsucces van de leerlingen (doorstroom- en uitstroomniveau, succes in vervolgopleiding of beroepspraktijk). Om hardere/bredere conclusies te kunnen trekken, is het mogelijk om het experiment op te schalen. De monitor en evaluatie zullen worden uitgevoerd door een onafhankelijke onderzoeksinstelling. De evaluatie zal drie maanden voor de afloop van het op dit besluit gebaseerde experiment worden toegezonden aan de Staten-Generaal.

Toepassing in Caribisch deel van Nederland

Voorwaarde voor deelname aan het experiment is dat het onderwijs op een school aantoonbaar een goede kwaliteit heeft. De scholen voor primair- en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland werken op dit moment in het kader van de Onderwijsagenda Caribisch Nederland aan de verbetering van de basiskwaliteit. Doelstelling is dat deze basiskwaliteit in 2016 wordt bereikt. Om deze reden is het op dit moment niet opportuun om het experiment ook voor Caribisch Nederland open te stellen.

Gevoerd overleg; draagvlak

Het experiment is besproken met de sectororganisaties. Zij staan positief tegenover een experiment waarin scholen meer ruimte krijgen. De brede steun voor het bieden van deze ruimte binnen dit experiment blijkt ook uit de brief 8 juni 2015 van ISBO, LVGS, PO-Raad, VBS, Verus, VGS, VO-raad en VOS/ABB aan de Tweede kamer. Wel hebben deze partijen kritiek op de keuze om vooralsnog alleen «Excellente Scholen» aan te wijzen als deelnemer. Hierboven is betoogd waarom hiervoor is gekozen.

Internetconsultatie

Deelname aan het experiment beperkt zich in eerste instantie tot de «Excellente Scholen». Met deze groep vindt nauwe afstemming plaats. Inherent aan het traject is dat er nauwe afstemming plaatsvindt met direct betrokkenen, zoals vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraad. Aangezien er geen sprake is van noemenswaardige gevolgen voor het

bedrijfsleven, overheden en burgers, die niet bij de pilot betrokken zijn, is geen internetconsultatie toegepast.

Uitkomst voorhangprocedure

Op 21 mei 2015 is een eerdere versie van dit besluit naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. De Tweede Kamer heeft hierover op 10 juni 2015 in een plenair debat naar aanleiding van het verslag schriftelijk overleg over de Kamerbrief over toelatingsvoorwaarden voor het experiment regelluwe scholen (Kamerstukken II 2014/2015, 29 546, nr. 20 en 21) vragen gesteld. Er bleek brede steun voor het experiment. Wel hadden enkele fracties kritiek op het feit dat deelname aan het experiment in eerste instantie is voorbehouden aan Excellente Scholen. Moties die opriepen tot het verruimen van de potentiele deelnemers hebben echter geen meerderheid behaald. Wel is een motie van het lid Straus (VVD) aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen om de monitor tevens te gebruiken om reeds gedurende de pilot alle geconstateerde overbodige en hinderlijke regelgeving in beeld te brengen en direct te beoordelen in hoeverre deze voor andere delen van het onderwijsveld kunnen worden geschrapt, en deze beoordeling aan de Kamer voor te leggen.

Uitvoeringsgevolgen

DUO en de inspectie achten de pilot in principe uitvoerbaar. Voor DUO geldt dat een volledige uitvoeringstoets niet mogelijk was: het is immers niet op voorhand bekend op welke punten scholen willen afwijken. Tegelijkertijd is er sprake van een systematiek, waarbij een concrete afwijking niet is toegestaan als dat leidt tot een onevenredige uitvoeringslast. Zoals hierboven aangegeven is de zal de inspectie haar reguliere taken ook ten aanzien van de deelnemende scholen uitvoeren.

Administratieve lasten

Er is sprake van een toename van de administratieve lasten voor scholen en burgers (ouders en leerlingen). Als 30 scholen meedoen aan het experiment wordt de toename geraamd op € 21.600 per jaar. Deze lasten betreffen:

• Het laten opstellen en indienen van de verklaring van instemming van de medezeggenschapsraad;
• Het opstellen en indienen van een melding in verband met afwijking;
• Medewerking aan monitoring van het experiment.

Voor burgers is toename geraamd op 1.500 uur per jaar bij 30 deelnemende scholen. Dit betreft de besluitvorming rond afwijking en het opstellen van een verklaring voor leden van de medezeggenschapsraad en de medewerking aan monitoring.

Financiële gevolgen

Scholen krijgen bij deelname aan de pilot geen aanvullende financiële middelen. Het doel is immers het bieden van ruimte. Daarbij is het denkbaar dat in specifieke gevallen ongewenste bekostigingseffecten zullen ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn het verlengen van de opleidingsduur of het toelaten en daarmee bekostigen van driejarigen tot het basisonderwijs. Het uitgangspunt is echter dat het experiment budgettair neutraal wordt uitgevoerd. Om die reden is de mogelijkheid opgenomen dat de minister zelf kan afwijken van de bekostigingssystematiek.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen

School. De Minister heeft op grond van deze definitie de mogelijkheid om óf een school óf een vestiging óf een leerweg aan te wijzen als deelnemer aan het experiment. Het gevolg van de systematiek van dit besluit is dat daarmee de concrete mogelijkheid tot afwijking geldt voor dezelfde eenheid als waarvoor deelname aan het experiment geldt. Dus als de Minister een hoofdvestiging aanwijst als deelnemer dan kan het bevoegd gezag alleen ten behoeve van de hoofdvestiging afwijken van de regelgeving. Voor diezelfde eenheid gelden dan ook de voorwaarden van instemming van de ten aanzien van die eenheid bevoegde medezeggenschapsraad (waarbij op grond van artikel 20 van de Wet medezeggenschap op scholen ook één van de in dat artikel genoemde, specifieke raden bevoegd zou kunnen zijn) en de aantoonbaar goede onderwijskwaliteit.

De WPO kent, in tegenstelling tot de WVO, geen definitie van hoofdvestiging, alleen van nevenvestiging. Het is daarom niet mogelijk in de definitiebepaling van dit besluit te verwijzen naar een specifieke definitiebepaling van hoofdvestiging in die wet. Het onderscheid in hoofd- en nevenvestiging is op verschillende plaatsen in die wet wel uitgangspunt, bijvoorbeeld in de artikelen 91 en 138. Om die reden is het begrip hoofdvestiging, naast de begrippen school en nevenvestiging die wel zijn gedefinieerd in artikel 1 van de WPO, toch opgenomen in de definitiebepaling van dit besluit. Het is immers wenselijk om ook in het basisonderwijs deelname aan dit experiment tot alleen een hoofd- of nevenvestiging van een school te kunnen beperken.

Deelname beperkt zich tot basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs. Voor zover scholen voor voortgezet onderwijs onderdeel uitmaken van een agrarisch opleidingscentrum lopen de afwijkingsbevoegdheden op grond van artikel 4 van het besluit via artikel 19 WVO mee met de experimenteergrondslag in artikel 118t van de WVO. Er kan door hen dus worden afgeweken van de in artikel 4 van het onderhavige besluit genoemde bepalingen van de WVO.

De overige begripsbepalingen spreken voor zich en behoeven geen toelichting.

Artikel 2. Doel experiment

Het doel van het experiment is te onderzoeken of het aan scholen bieden van afwijkingsmogelijkheden van regelgeving leidt tot initiatieven die de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs verbeteren. Het is uitdrukkelijk de bedoeling ruimte te scheppen voor scholen en te bezien of de geboden ruimte leidt tot initiatieven van deelnemende scholen waarvoor in een later stadium, al dan niet voor alle scholen, definitief ruimte kan worden geboden in wetgeving.

Artikel 3. Regelluwe school

Op grond van het eerste lid van dit artikel krijgt de Minister de bevoegdheid een bevoegd gezag ten aanzien van een school aan te merken als deelnemer aan dit experiment. Het initiatief daartoe ligt dus bij de Minister; een aanvraag is niet nodig. Uiteraard kan een bevoegd gezag ten aanzien van een school wel zijn interesse voor deelname kenbaar maken. En aanwijzing zal niet plaatsvinden zonder voorafgaand overleg. Uit het feit dat instemming van de medezeggenschap is vereist voor

deelname volgt ook reeds dat er op de school een actief voornemen tot deelname moet zijn. Als deelnemer aangewezen scholen hebben de bevoegdheid om, met inachtneming van de voorwaarden op grond van artikel 4 en 5, af te wijken van een groot aantal wettelijke voorschriften. Op het moment van aanwijzing als deelnemer is nog niet relevant welke concrete afwijkingen een school voor ogen heeft.

Het tweede lid noemt twee voorwaarden waaraan het bevoegd gezag ten aanzien van de school moet voldoen om voor aanwijzing als «regelluwe school» in aanmerking te komen. De eerste voorwaarde is dat de school een aantoonbaar goede onderwijskwaliteit heeft. Bij het gebruikmaken van de aanwijzingsbevoegdheid zal de Minister zich in eerste instantie beperken tot scholen die zowel over 2013 als over 2014 het predicaat «Excellente School» hebben ontvangen. De kwaliteit van deze scholen is immers uitvoerig onderzocht en door een onafhankelijke jury excellent bevonden. De tweede voorwaarde is dat de medezeggenschapsraad van de school instemt met deelname aan dit experiment.

De bevoegdheid tot aanwijzing betreft uitdrukkelijk een discretionaire bevoegdheid van de Minister. Scholen die voldoen aan de in artikel 3 genoemde voorwaarden, hebben dus geen récht op deelname. De in artikel 3, tweede lid, genoemde vereisten zijn slechts minimumvoorwaarden om voor aanwijzing door de Minister in aanmerking te komen. De Minister kan bij het selecteren van deelnemers aan het experiment daarnaast ook andere criteria – dan aantoonbaar goede onderwijskwaliteit en instemming van de medezeggenschapsraad – een rol laten spelen. Om hierover geen misverstand te laten bestaan, is in het derde lid expliciet bepaald dat in verband met een doelmatige uitvoering van het experiment het aantal deelnemers kan worden beperkt of dat deelnemers zodanig worden aangewezen dat een evenwichtige regionale spreiding plaatsvindt. Deze criteria zijn niet limitatief.

Artikel 4. Voorwaarden voor concrete afwijking door regelluwe scholen

Het bevoegd gezag van een school die is aangemerkt als «regelluw» krijgt de bevoegdheid om ten behoeve van die school af te wijken van een groot aantal wettelijke voorschriften. Welke voorschriften dat zijn, is omschreven in het eerste lid. Het betreft alle bekostigingsvoorwaarden, tevens regels voor openbaar onderwijs die in de artikelen 176k van de WPO en 118t van de WVO zijn genoemd, alsmede de daarop berustende bepalingen. Daarnaast ontstaat de bevoegdheid om af te wijken van de bepalingen omtrent de besteding van de bekostiging (148 van de WPO en 99 van de WVO). Derhalve een zeer ruime afwijkingsmogelijkheid.

Om de belangen van leerlingen, andere aan de school verbonden personen en derden te waarborgen, worden in de overige leden van dit artikel en in artikel 5 waarborgen gegeven in de vorm van doelvoorschriften, rand- en procedurele voorwaarden. Zo wordt in het tweede lid de voorwaarde gesteld dat afwijken alleen mag indien de regelluwe school redelijkerwijs aannemelijk maakt dat de afwijking leidt tot verbetering van de kwaliteit of de doelmatigheid van het onderwijs. Indien verbetering van de doelmatigheid het oogmerk is, mag dat alleen onder de voorwaarde van een gelijkblijvende kwaliteit. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan het vereiste van de artikelen 176k van de WPO en 118t van de WVO dat een experiment kan worden uitgevoerd met het oog op verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs. De huidige geldende, wettelijke normen vormen daarbij het referentiekader.

Het derde lid, onderdelen a en b, geven algemene waarborgen ten aanzien van de toegankelijkheid van het onderwijs, daarmee ook voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, en de belangen van anderen dan het bevoegd gezag. Op grond van onderdeel c geldt als voorwaarde dat de concrete afwijking geen onevenredige uitvoeringslasten voor de Minister tot gevolg mag hebben. Na een melding van een concrete afwijking zal de Minister derhalve ook uitvoeringsconsequenties voor de eigen organisatie meewegen. Gezien het tijdelijke karakter van het experiment zullen de concrete afwijkingen naar hun aard ook een tijdelijk karakter dienen te hebben. Na afloop van het experiment zullen deelnemers weer in overeenstemming met de geldende regelgeving moeten handelen. Om die reden mag een afwijking niet onomkeerbaar zijn (onderdeel d).

Op grond van het vierde lid is gewaarborgd dat de leerling een ononderbroken onderwijsloopbaan kan volgen. Het schooladvies en het behoud van de maatschappelijke waarde van het diploma of getuigschrift stellen de leerling in staat door te stromen naar respectievelijk het voortgezet, beroeps- of hoger onderwijs.

De verplichte afname van een centrale eindtoets en het eindexamen waarborgen dat het onderwijs gericht zal zijn op het behalen van voldoende resultaten daarvoor, hetgeen ook een inhoudelijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs betekent. Tevens maken een verplichte eindtoets en het eindexamen het mogelijk de opbrengsten van de school, in termen van output, te blijven meten.

Artikel 5. Melding concrete afwijking

Op grond van het eerste lid geldt een meldingsprocedure voor iedere concrete afwijking die het bevoegd gezag beoogt. Het bevoegd gezag meldt ten behoeve van de regelluwe school iedere concrete afwijking van de bepalingen genoemd in artikel 4, eerste lid, bij de Minister. Bij die melding is het bevoegd gezag verplicht te benoemen van welke wettelijke bepaling of bepalingen zal worden afgeweken onder een korte, deugdelijke omschrijving van de alternatieve invulling die daaraan wordt gegeven en het doel dat daarmee wordt beoogd (tweede lid). Gedurende de looptijd van het experiment kan een bevoegd gezag meerdere meldingen doen. Een melding is noodzakelijk met het oog op de evaluatie, de monitoring, het toezicht door de inspectie en eventueel ingrijpen door de Minister op grond van artikel 7 van dit besluit.

De melding gaat op grond van het tweede lid bovendien vergezeld van een schriftelijke verklaring van de medezeggenschapsraad waaruit blijkt dat deze raad instemt met de concrete afwijking.

Op grond van het derde lid gaat de bevoegdheid tot afwijken in op het moment dat de melder van Onze Minister een ontvangstbevestiging van de melding heeft ontvangen. Deze bepaling is opgenomen om discussie omtrent eventueel niet ontvangen meldingen, en daarmee over de bevoegdheid tot afwijken, te voorkomen. De ontvangstbevestiging wordt door de Minister binnen acht weken na ontvangst verstrekt.

Met het oog op een zinvolle evaluatie is in het vierde lid ten slotte bepaald dat een melding van een concrete afwijking kan worden gedaan tot uiterlijk acht weken voor de aanvang van het voorlaatste gehele schooljaar dat valt binnen de looptijd van het experiment. De afwijking kan gedurende ten minste twee schooljaren gelden en de effecten daarvan kunnen ook gedurende ten minste twee schooljaren worden bezien.

Artikel 6. Mogelijkheid tot afwijken door de Minister

Het uitgangspunt is dat afwijking van de regelgeving plaatsvindt onder gelijkblijvende bekostiging (eerste lid). Op voorhand is, gezien de zeer ruime afwijkingsbevoegdheid voor regelluwe scholen, lastig te overzien of er in specifieke gevallen ongewenste bekostigingseffecten zullen ontstaan. Om die reden geeft dit artikel de Minister de mogelijkheid om zelf af te wijken van de bekostigingssystematiek (tweede lid). Ook deze afwijkingsbevoegdheid vindt, als onderdeel van het experiment, zijn grondslag in artikel 176k WPO en artikel 118t WVO. Voor het voorbereidend beroepsonderwijs dat wordt verzorgd in agrarische opleidingscentra, en dat wordt bekostigd op grond van de WEB, vindt deze afwijkingsbevoegdheid zijn grondslag in artikel 11a.1 van de WEB. In de praktijk zal dat plaatsvinden in nauw overleg tussen de Minister en de regelluwe school. Een besluit hieromtrent wordt niet later genomen dan het besluit waarin aan de school toestemming wordt verleend voor een concrete afwijking (derde lid). Voor het bevoegd gezag is daarmee tijdig in beeld of er aan de concrete afwijking bekostigingseffecten zijn verbonden.

Artikel 7. Intrekken aanmerking als regelluwe school

Hoewel afwijken van regelgeving plaatsvindt in nauw overleg met de Minister, kan niet worden uitgesloten dat de kwaliteit van het onderwijs op een regelluwe school toch sterk daalt of dat blijkt de school één van de voorwaarden van artikel 4 toch overschrijdt.

Voor het vaststellen van dalende kwaliteit van het onderwijs is aangesloten bij de criteria die gelden voor een zwakke school, zoals verwoord in artikel 10a, tweede lid, van de WPO of in artikel 23a1, tweede lid, van de WVO. Zij het dat, gezien de looptijd van zes jaar van het experiment en daarnaast de onwenselijkheid dat de onderwijskwaliteit als gevolg van dit experiment daalt van excellent naar zwak, in het kader van dit experiment al kan worden ingegrepen indien de leerresultaten gedurende één schooljaar zwak zijn.

Indien overleg hierover tussen de school en de Minister niet tot een oplossing leidt, kan de Minister als uiterste maatregel besluiten de school niet langer te erkennen als regelluwe school. Daarmee eindigt ook de bevoegdheid van de school tot afwijken van de wettelijke voorschriften. Datzelfde geldt als een school nalaat mee te werken aan de monitoring en evaluatie van dit experiment.

Naast het intrekken van de aanmerking als regelluwe school heeft de Minister overigens nog een andere handhavingsbevoegdheid. De voorschriften in dit besluit zijn namelijk tevens bekostigingsvoorwaarden. Het niet naleven van deze voorschriften kan daarom voor de Minister ook aanleiding zijn tot inhouding of opschorting van de bekostiging op grond van artikel 164 van de WPO of artikel 104 van de WVO of tot toepassing van o.a. artikel 4:49 van de Algemene wet bestuursrecht. Bovendien is het voldoen aan de voorwaarden uit dit besluit steeds ook voorwaarde voor het kunnen afwijken in concrete gevallen. Zodra aan de voorwaarden niet wordt voldaan ontbreekt de afwijkingsbevoegdheid en zullen de «gewone» wettelijke regels gaan gelden, waarop dan ook kan worden gehandhaafd.

Artikel 8. Looptijd van experiment

De looptijd van dit experiment bedraagt zes jaar.

Artikel 9. Monitoring en evaluatie

Elke deelnemer aan dit experiment werkt mee aan de monitoring en evaluatie van de experimenten door de Minister. Deelname aan monitoring is noodzakelijk met het oog op de evaluatie (eerste lid). Indien een school niet deelneemt aan monitoring en evaluatie, kan dat leiden tot het intrekken van de aanmerking als regelluwe school.

Een onafhankelijke onderzoeksinstelling zal het experiment monitoren en een evaluatierapport opstellen. Die evaluatie zal drie maanden voor de afloop van het op dit besluit gebaseerde experiment worden toegezonden aan de Staten-Generaal. De evaluatie zal een antwoord geven op de volgende vragen:

- In welke mate hebben scholen gebruik gemaakt van de hun geboden afwijkingsbevoegdheid?
- In welke mate bleek voor het realiseren van de voornemens van scholen afwijking van een verplichting niet nodig?
- Van welke verplichtingen is vaak afgeweken?
- Van welke verplichtingen is niet of nauwelijks afgeweken?
- Wat zijn de effecten van het geven van ruimte voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs op de desbetreffende school?
- Op welke wijze de afzonderlijke initiatieven van de regelluwe scholen in algemene zin kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs.

Door zicht te krijgen op deze vragen kan na afloop van het experiment bepaald worden of in de wetgeving definitief ruimte kan worden geboden, al dan niet voor alle scholen.

Artikel 10. Inwerkingtreding.

Het besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2016.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker